Beschlussvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Bürgerausschuss	02.11.2010	öffentlich
Rat der Stadt Bielefeld	04.11.2010	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Bürgerbegehren - Erhalt aller Bielefelder Grundschulen

Beschlussvorschlag:

Es wird festgestellt:

Das Bürgerbegehren ist unzulässig.

Begründung:

Das Bürgerbegehren ist im Ergebnis unzulässig, da es auf ein gesetzwidriges Ziel gerichtet ist und der Kostendeckungsvorschlag nicht den gesetzlichen Anforderungen entspricht (s. nachfolgende Seiten 2 -11).

Oberbürgermeister/Beigeordnete(r)

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.

Gliederung:

I. Ausgangssachverhalt

II. Zum Verfahren

III. Zulässigkeitsvoraussetzungen

1. Bürgerbegehrensfähigkeit des Themas
2. Begehrensfrage
 - a) Bestimmtheit/Verständlichkeit/Wahrheit
 - b) gesetzwidriges Ziel
3. Kostendeckungsvorschlag
 - a) allgemeine Anforderungen
 - b) zum konkreten Kostendeckungsvorschlag
 - aa) Kostenangabe
 - bb) Deckungsvorschlag TDLZ
 - cc) Deckungsvorschlag Kesselbrink
4. Begründung
5. Frist
6. Vertretungsberechtigte
7. Bürgerbegehrensquorum

I. Ausgangssachverhalt

Am 07.10.2010 haben Frau Annette Davidsohn und Frau Silke Schüler als Vertretungsberechtigte der Initiative Bürgerbegehren „Chancengleichheit für Bielefelder Schüler“ bei Herrn Kähler als allgemeinem Vertreter des Oberbürgermeisters ein Bürgerbegehren im Sinne des § 26 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) eingereicht (Anlage). Die Vertretungsberechtigten gaben eine ermittelte Zahl von über 30.000 Unterschriften an.

Auf den Formularbögen zur Sammlung von Unterschriften ist folgende Frage zur Entscheidung gestellt worden:

„Sollen alle Grundschulen Bielefelds, welche die gesetzlichen Mindestanforderungen für einen Schulbetrieb (Mindestzügigkeit und Mindestgröße von 18 Kindern/ Klasse) erfüllen, erhalten bleiben?“

II. Zum Verfahren

Nach § 26 Abs. 1 GO NRW können Bürgerinnen und Bürger beantragen (**Bürgerbegehren**), dass sie anstelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (**Bürgerentscheid**). Gemäß § 26 Abs. 6 GO NRW hat der Rat unverzüglich festzustellen, **ob das Bürgerbegehren zulässig ist**.

Bei dieser förmlichen Feststellungsentscheidung hat der Rat weder einen Beurteilungs- noch einen Ermessensspielraum; er hat ausschließlich nach Maßgabe der gesetzlichen Regelungen über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens zu befinden.

Hat der Rat die Zulässigkeit festgestellt, so

- löst dies bis zur Abstimmung über den Bürgerentscheid eine **Entscheidungssperre** aus. D.h.: eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane darf nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, dass zu diesem Zeitpunkt rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde bestanden haben (§ 26 Abs. 6 S. 6 GO NRW; sog. „Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens“);
- hat er in einem zweiten Schritt darüber zu entscheiden, ob er dem Begehren entspricht (sog. „Beitritt“).

Entspricht der Rat dem Bürgerbegehren, kommt es nicht zur Durchführung eines Bürgerentscheides. Die Sperrwirkung hat sich dann erledigt. Die Verwaltung ist in diesem Fall verpflichtet, den Ratsbeschluss – der dem Inhalt des Bürgerbegehrens entspricht – durchzuführen. Hierauf haben die Initiatoren des Bürgerbegehrens ein Recht (OVG NRW Beschluss vom 04.04.2007 – 15 B 266/07-).

Entspricht der Rat dem Bürgerbegehren hingegen nicht, so ist innerhalb von 3 Monaten ein Bürgerentscheid durchzuführen (§ 26 Abs. 6 S. 3 GO NRW). Die Durchführung richtet sich nach der „Satzung zur Durchführung von Bürgerentscheiden gemäß § 26 GO NRW“ vom 08.09.2000.

Ein vom Rat für unzulässig erachtetes Bürgerbegehren entfaltet keine Sperrwirkung. Wird den Vertretungsberechtigten des Begehrens die Feststellung der Unzulässigkeit des Begehrens per Bescheid mitgeteilt, ist dies eine belastende Maßnahme gegenüber den Antragstellern, die rechtlich als Verwaltungsakt gegen den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu qualifizieren ist. Gegen diese Entscheidung ist unmittelbar die (Verpflichtungs-)Klage vor dem Verwaltungsgericht zulässig (§ 6 AG VwGO).

Zur vorsorglichen Klarstellung wird darauf hingewiesen, dass sich die Regelung in § 26 Abs. 6 S. 5 GO NRW, wonach den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens Gelegenheit gegeben werden soll, den „Antrag“, d.h. das Begehren, in der Sitzung des Rates zu erläutern, nicht auf die Ratssitzung bezieht, in der über die Zulässigkeit des Begehrens entschieden wird, sondern auf „Schritt zwei“, also die Sitzung, in der sich der Rat inhaltlich mit dem Begehren befasst und zu entscheiden hat, ob er diesem beitrifft oder nicht.

III. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die Absätze 1 bis 4 des § 26 GO NRW enthalten zahlreiche Zulässigkeitsvoraussetzungen, die im Zusammenhang mit der Ratsentscheidung über die Zulässigkeit zu berücksichtigen sind.

1. Bürgerbegehrensfähigkeit des Themas

Gegenstand eines Bürgerbegehrens können nur solche Sachverhalte sein, die nach dem Wortlaut des § 26 Abs. 1 GO NRW als „... Angelegenheit der Gemeinde ...“ in die kommunale Verbandskompetenz fallen.

Die Gemeinden sind gem. § 78 Abs. 1 SchulG Träger der Schulen und als solche gemeinsam mit dem Land für eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Schulen verantwortlich. Die Frage, ob Grundschulen in Bielefeld erhalten bleiben, ist Regelungsgegenstand des eigenen Wirkungskreises der Kommunalkörperschaft Stadt Bielefeld und originäre Angelegenheit der Gemeinde im o. a. Sinne.

Für diese Entscheidung ist der Rat nach § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchst. I) GO NRW zuständig.

2. Begehrensfrage

a) Bestimmtheit/ Verständlichkeit/ Wahrheit

Die Fragestellung eines Bürgerbegehrens hat eine zweifache Funktion:

Sie ist zum einen Grundlage der Entscheidung der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner, ob sie eine Unterstützungsunterschrift leisten wollen und zum anderen auch Grundlage der Abstimmung durch die Bürgerschaft in einem evtl. nachfolgenden Bürgerentscheid. Angesichts dieser beiden Funktionen muss die Fragestellung hinreichend bestimmt, verständlich und wahr sein.

Diesbezüglich begegnet das Begehren keinen rechtlichen Bedenken. Es soll eine ausreichend konkrete, abschließende Entscheidung darüber getroffen werden, dass die Stadt Bielefeld alle Grundschulen erhält, die die gesetzlichen Mindestanforderungen (Mindestzügigkeit und Mindestgröße von 18 Kindern/ Klasse) erfüllen. Die Fragestellung ist klar verständlich und unter dem Aspekt des Wahrheitsgebotes ebenfalls nicht zu beanstanden.

b) gesetzwidriges Ziel des Antrages

Nach § 26 Abs. 5 Nr. 9 GO NRW sind Bürgerbegehren, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen, unzulässig. Ein in einem Bürgerbegehren enthaltener Antrag verfolgt dann ein gesetzwidriges Ziel, wenn ein entsprechender Ratsbeschluss rechtswidrig wäre. Denn obwohl eine rechtswidrige Entscheidung des Rates gem. § 54 Abs. 2 GO NRW vom Oberbürgermeister gegenüber dem Rat beanstandet werden muss, ist die Beanstandung eines rechtswidrigen Bürgerentscheides, der gem. § 26 Abs. 8 Satz 1 GO NRW die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat, nicht vorgesehen. In dieser Situation soll § 26 Abs. 5 Nr. 9 GO NRW im Vorhinein die Beschlussfassung der Bürgerinnen und Bürger verhindern, wenn der positive Beschluss rechtswidrig wäre (VG Arnsberg, Urteil vom 16.05.2003 - 12 K 2590/02-).

Das Bürgerbegehren ist vorliegend auf ein gesetzwidriges Ziel gerichtet, da der Rat unter Berücksichtigung der im Weiteren erläuterten Normen des Schulrechts einen Beschluss zum Erhalt aller Grundschulen, die die gesetzlichen Mindestanforderungen für einen Schulbetrieb erfüllen, nicht fassen dürfte.

Gem. § 80 Abs. 1 SchulG NRW sind Gemeinden verpflichtet, zur Sicherung eines gleichmäßigen und alle Schulformen und Schularten umfassenden Bildungs- und Abschlussangebots in allen Landesteilen für ihren Bereich eine Schulentwicklungsplanung zu betreiben. Das gesetzliche Gebot zur Schulentwicklungsplanung ist ein wichtiges Instrument zur Sicherung eines gleichmäßigen und bedarfsgerechten Schulangebotes. Es verpflichtet sowohl die Gemeinde als auch die Schulaufsicht (Jülich u. a., Schulrechtshandbuch NRW, § 80 Rdnr. 1).

Aufgrund seiner Schulentwicklungsplanung entscheidet der Schulträger über anstehende schulorganisatorische Maßnahmen, wie z.B. die Errichtung, die Änderung und die Auflösung von Schulen (§ 81 SchulG).

Dabei hat der Schulträger ein Planungsermessen, das er sachgerecht und unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben ausüben hat (vgl. Beschluss des VG Minden vom 11.10.2010 - 8 L 407/10 - Eilantrag gegen die Schließung der Grundschule Möllbergen/ Porta Westfalica).

Eingeschränkt ist sein Ermessen u. a. durch die in § 81 Abs. 1 SchulG enthaltene Verpflichtung, durch schulorganisatorische Maßnahmen angemessene Klassen- und Schulgrößen zu gewährleisten. Im Einzelfall kann das Ermessen auf Null reduziert sein, wenn ein geordneter Schulbetrieb nicht mehr gewährleistet ist (vgl. Jülich u. a., Schulrechtshandbuch NRW, § 81 Rdnr. 11).

Als angemessene Schulgröße ist vorliegend im Grundschulbereich eine Schule mit mindestens je zwei Parallelklassen pro Jahrgang, die jeweils mindestens 24 Schülerinnen und Schüler hat, anzusehen:

Das ergibt sich aus § 82 Abs. 2 SchulG, wonach Grundschulen bei der Errichtung mindestens zwei Parallelklassen pro Jahrgang haben müssen, bei der Fortführung mindestens eine Klasse pro Jahrgang. Der gesetzlich vorgesehene Regelfall ist also eine mindestens zweizügige Grundschule (vgl. Beschluss des VG Minden vom 11.10.2010 - 8 L 407/10 –s.o.).

Auch die im Jahre 2006 eingefügte neue Regelung in § 82 Abs. 3 SchulG, wonach Grundschulen mit weniger als zwei Klassen pro Jahrgang zur Erreichung angemessener Klassen- und Schulgrößen möglichst als Teilstandort geführt werden sollen (Grundschulverbund), enthält im Umkehrschluss die Forderung einer regelmäßig mindestens zweizügigen Grundschulgröße. Kleinere Größen verlangen nach besonderen Organisationsformen (hier: Grundschulverbund) bzw. legen gegebenenfalls eine Auflösung nahe. Eine Fortführung der Schule setzt jedenfalls voraus, dass der Rat der Stadt dies für erforderlich hält (vgl. Beschluss des VG Minden vom 11.10.2010 – 8 L 407/10-, s.o).

Angemessene Klassengröße ist eine Klasse mit mindestens 24 Schülerinnen und Schülern. Das ergibt sich aus § 6 Abs. 2 u. 4 der VO zu § 93 Abs. 2 SchulG. Danach soll die Zahl der Schülerinnen und Schüler einer Klasse den Klassenfrequenzrichtwert (bei Grundschulen: 24) nicht unterschreiten.

Nur bei Einhaltung dieser landesrechtlichen Vorgaben sind Schulen und Klassen angemessen groß. Dies ist wiederum eine Voraussetzung für die angemessene Lehrer- und Unterrichtsversorgung.

Ferner sollen nach § 6 Abs. 6 der VO zu § 93 Abs. 2 SchulG im Gebiet eines Schulträgers in Schulen einer Schulform unter Beachtung des Klassenfrequenzrichtwertes möglichst gleich starke Klassen gebildet werden. Im Abweichensfall koordiniert die Schulaufsicht zusammen mit dem Schulträger.

In Anbetracht dieses Ziels wäre es ermessensfehlerhaft, an bestimmten Schulen dauerhaft kleine Klassen zu haben und an anderen Schulen dauerhaft große Klassen zu bilden.

Schulorganisation und Schulentwicklungsplanung müssen daher auf die Erfüllung dieser Vorgaben hinarbeiten.

Die Einhaltung der Mindestwerte im Sinne der Einzügigkeit und Einhaltung des unteren Wertes der Bandbreite 18 - 30 bei der Klassenbildung kann nur in Ausnahmefällen – bedingt durch Schwankungen in der Schülerzahl oder durch besondere Umstände (ländlicher Raum mit unzumutbaren Schulwegen o. ä.) hingenommen werden.

Die im Bürgerbegehren enthaltene Aufforderung an den Schulträger, alle Grundschulen zu erhalten, die die gesetzlichen Mindestanforderungen für einen Schulbetrieb erfüllen, widerspricht der gesetzlichen Pflicht, angemessene Klassen- und Schulgrößen zu gewährleisten. Sie ist damit rechtswidrig und unzulässig.

Die zeitliche Befristung für einen Bürgerentscheid auf grundsätzlich zwei Jahre (vgl. § 26 Abs. 8 GO) lässt das Bürgerbegehren auch dann nicht als zulässig beurteilen, wenn etwa die Auflösung von Grundschulen nur für zwei Jahre verhindert werden sollte. Schulentwicklungsplanung und damit einhergehend die Gewährleistung angemessener Schul- und Klassengrößen sind Daueraufgaben von Kommunen, die nicht für Jahre ausgesetzt werden können.

In der öffentlichen Debatte der letzten Wochen wurden Parallelen zum „Fall Hagen“ gezogen, in dem der Rat einem entsprechenden Bürgerbegehren zugestimmt, die Bezirksregierung den Beschluss gestoppt und das Oberverwaltungsgericht in Münster gegen die Bezirksregierung Arnsberg entschieden habe (vgl. Berichterstattung Westfalen-Blatt vom 07.10.2010).

Die Frage der Zulässigkeit/ Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens in Hagen ist gerichtlich **nicht** überprüft worden. Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens und die zitierte Rechtsprechung stehen inhaltlich in keinem Zusammenhang.

Vielmehr wurde in der gerichtlichen Auseinandersetzung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes vor dem Verwaltungsgericht Arnsberg und nachfolgend vor dem OVG NRW zwischen der Kommune und der Aufsichtsbehörde um die zentrale Frage gestritten, ob die Aufsichtsbehörde einer sich im Nothaushaltsrecht befindlichen Kommune aufgeben darf, Schulauflösungen vorzunehmen, wenn die Kommune selbst in ihrer Schulentwicklungsplanung noch keine hinreichend gesicherte Tatsachengrundlage für die Bewertung der Folgewirkungen hat. Zuvor hatte die zuständige Bezirksregierung der Stadt nämlich aufgegeben, ab dem Schuljahr 2009/ 2010 mindestens 5 Haupt- bzw. Grundschulen auslaufend aufzulösen.

Bei dieser Fallgestaltung ist das Oberverwaltungsgericht zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Weiterführung bestehender Schulen auch im Nothaushaltsrecht grundsätzlich zulässig sei, es sei denn, deren Schließung sei aufgrund von Entscheidungen des Schulträgers oder nach einem Haushaltssicherungskonzept der Kommune beschlossen worden.

Das Oberverwaltungsgericht hat ferner ausgeführt, auch der Grundsatz der Sparsamkeit der Haushaltsführung gebiete die in Rede stehenden Schulschließungen nicht. Das Gericht hat zwar die Bedeutung sparsamer Haushaltsführung für Städte mit defizitärem Haushalt besonders hervorgehoben. Es hat aber auch betont, dass sich für die Kommune eine Pflicht zur Einsparung erst dann ergebe, wenn die Folgewirkungen etwaiger Schulauflösungen hinreichend geklärt seien.

Gegenstand des Streits zwischen den Beteiligten war also erkennbar die Frage, ob die Aufsichtsbehörde eine Kommune aus haushaltsrechtlichen Erwägungen zwingen kann, öffentliche Einrichtungen (hier Schulen) zu schließen. Schulentwicklungsplanerische Erwägungen spielten bei der Entscheidung keine Rolle. Ebenso wenig wurde in diesem Verfahren die hier in Rede stehende Frage geklärt, ob ein Bürgerbegehren, das die Schulentwicklungsplanung der Kommune für mehrere Jahre aussetzt, zulässig ist.

Die vom OVG Münster getroffene Entscheidung steht der hier zu beurteilenden Frage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens im Ergebnis nicht entgegen.

3. Kostendeckungsvorschlag

a) allgemeine Anforderungen

§ 26 Abs. 2 GO NRW verlangt einen „... nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme ...“. Der Kostendeckungsvorschlag soll die Unterzeichner über die finanziellen Folgewirkungen des Bürgerbegehrens bzw. des Bürgerentscheids unterrichten und ihnen so eine verantwortliche Entscheidung ermöglichen. Die Bürger sollen nicht nur Forderungen stellen dürfen, ihnen soll vielmehr auch deutlich vor Augen geführt werden, was das Vorhaben kostet und wie es gegebenenfalls zu finanzieren ist.

Nach allgemeiner Ansicht genügen im Rahmen des § 26 Abs. 2 GO NRW überschlägige, aber schlüssige Angaben über die geschätzte Höhe der anfallenden Kosten und die Folgen der Umsetzung der Maßnahme für den Gemeindehaushalt. Die Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag dürfen nach der Rechtsprechung nicht überspannt werden (vgl. etwa VG Düsseldorf, Urteil vom 26.02.1999 -1 K 11023/96-, NWVBl. 1999, 356, 358).

Wenn die Umsetzung des Bürgerbegehrens Kosten verursacht, müssen die Kosten ihrer Höhe nach beziffert sein. Der Kostendeckungsvorschlag muss aus sich heraus verständlich sein und die Folgen für den Haushalt nachvollziehbar aufzeigen. Er muss zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme transparente und vertretbare Angaben enthalten (OVG Saarland, Beschluss vom 17.01.2005 -3 Q 34/04-, juris)

Ein Kostendeckungsvorschlag besteht grundsätzlich aus zwei Elementen, nämlich der Kostenangabe und dem eigentlichen Deckungsvorschlag. In dem Vorschlag sind auch evtl. Folgekosten, wie z.B. Unterhaltungskosten und Betriebskosten aufzugreifen.

b) zum konkreten Kostendeckungsvorschlag

Der Kostendeckungsvorschlag lautet:

„Laut der Stadt kann durch Schulschließungen bis zu 1,5 Mio. Euro p. a. gespart werden. Unser Beitrag/ Vorschläge zum Sparen:

Unser Sparvorschlag: Verzicht auf überflüssige und kostspielige Bauvorhaben wie z. B. „Technisches Dienstleistungszentrum“ (Kosten bis zu 26,5 Mio. Euro), Platzgestaltung Kesselbrink (Kosten bis zu 12,4 Mio. €), Straßen Kesselbrink/ Neugestaltung (Kosten bis zu 4,8 Mio. Euro)

Die Rechtsprechung verlangt jedoch in jedem Fall, dass der Kostendeckungsvorschlag für den Bürger nachvollziehbar sein muss (vgl. OVG NRW, Urteil vom 28.01.2003 – 15 A 203/02-, NVwZ-RR 2003, 584). Er darf daher keine irreführenden und unververtretbaren Angaben enthalten (OVG NRW, Beschluss vom 21.11.2007 – 15 B 1879/07-, juris; OVG Saarland, Beschluss vom 17.01.2005 -3 Q 34/04-, juris). Die Abstimmungsberechtigten müssen zu einem Urteil über die Alternativen und ihre betriebswirtschaftliche Plausibilität befähigt werden (VG Düsseldorf, Urteil vom 02.12.2005 -1 K 4332/04-). Zweifel am Einsparungseffekt einer Maßnahme erübrigen den Deckungsvorschlag allenfalls, wenn sie – ex ante – evident oder zumindest so substantiiert sind, dass sie von den Abstimmungsberechtigten nachvollzogen werden können (VG Düsseldorf, Urteil vom 02.12.2005 - 1 K 4332/04-).

Diesen Anforderungen wird der o. a. Kostendeckungsvorschlag nicht gerecht.

aa) Kostenangabe

Erläuterungen dazu, aus welchen Kostenpositionen sich die Kostenangabe zusammensetzt fehlen zwar. Es ist aber erkennbar, dass die Angabe, durch Schulschließungen seien 1,5 Mio. € p. a. einzusparen, der Beschlussvorlage der Verwaltung 1286/ 2009-2014 entnommen wurde. Dort werden jährliche Einsparungen in Höhe von 1.457.514,--€ im Einzelnen erläutert.

Die Kostenangaben in der Beschlussvorlage der Verwaltung beziehen sich allerdings erkennbar auf (noch) 6 Grundschulen:

- Grundschule Hoberge-Uerentrup
- Grundschule Schröttinghausen-Deppendorf
- Hellingskampschule
- Josefschule
- Bocker Schule
- Frölenbergsschule

Die Kostenangabe wäre demnach im Wesentlichen korrekt dargestellt, wenn sich das Bürgerbegehren gegen die Auflösung der vorgenannten 5 oder 6 Grundschulen richtete.

Das Bürgerbegehren spricht sich aber ohne zeitliche Beschränkung für den Erhalt aller Bielefelder Grundschulen aus. Zwar sind derzeit über die in der Vorlage 1286/ 2009-2014/1 genannten 5 Schulen hinaus keine weiteren schulorganisatorischen Maßnahmen geplant. Dennoch dürfte hier zu bedenken sein, dass Schulentwicklungsplanung ein laufender Prozess ist. Vor diesem Hintergrund hätten die das Bürgerbegehren unterstützenden Bürgerinnen und Bürger zumindest darüber informiert werden müssen, dass der gewählte Kostenansatz sich auf die Schließung von 6 Grundschulen bezieht, bei einem Erhalt aller Grundschulen aber auch höher ausfallen könnte.

Insoweit ist die Angabe zur Kostenhöhe unplausibel.

bb) Deckungsvorschlag TDLZ (Einsparvolumen 26,5 Mio. €)

Mit dem Bürgerbegehren wird der „Verzicht auf überflüssige und kostspielige Bauvorhaben wie z.B. Technisches Dienstleistungszentrum“ vorgeschlagen. Im Kostendeckungsvorschlag werden keinerlei weitere Angaben dazu gemacht, welche Folgen eintreten, wenn das Technische Dienstleistungszentrum nicht realisiert wird.

Hierdurch wird der unzutreffende Eindruck erzeugt, zur Finanzierung der Einsparungen im Zusammenhang mit den o. g. Auflösungen von Grundschulen könne auf die Summe i. H. von 26,5 Mio. € zurückgegriffen werden.

Tatsächlich steht die Summe aber nicht zur Finanzierung der Einsparungen zur Verfügung:

Denn die beiden Bestandsimmobilien Ankergebäude und Kreishaus weisen derzeit erhebliche bauliche Mängel auf, die im Ergebnis - bei Nichtrealisierung des Technischen Rathauses - eine Vollsanierung nach sich ziehen würden.

Im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde zum Stichtag 30.09.2008 das erwartete Investitionsvolumen für den Neu- und Umbau TDLZ den Kosten für eine Komplettsanierung der bisherigen Bestandsgebäude gegenübergestellt. Insgesamt wurde für das Vorhaben TDLZ ein Investitionsvolumen von 26,5 Mio. € errechnet. Im Vergleich zu dem Kostenansatz einer

Komplettsanierung von 35,4 Mio. € ist die Realisierung des Technischen Dienstleistungszentrums damit die wirtschaftlichere Alternative.

Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ist insbesondere die Realisierung von Flächeneinsparungen von derzeit rd. 28.500 m² Bruttogeschossfläche auf 18.500 m² beim Bau des Technischen Dienstleistungszentrums.

Der Betrag i. H. v. 26,5 Mio. € steht also im Ergebnis zur Deckung der Maßnahme nicht zur Verfügung, sondern wäre bei Verzicht auf den Bau eines Technischen Dienstleistungszentrums in die Sanierung der Bestandsgebäude zu investieren gewesen. Eine Sanierung der Altgebäude wäre nicht die wirtschaftlichere Variante gewesen (vgl. Beschlussvorlage 6857/ 2004-2009 vom 22.04.2009). Diese Einschätzung wird von der Bezirksregierung Detmold geteilt.

Da der Kostendeckungsvorschlag mit dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit kommunaler Haushaltswirtschaft nach § 75 GO NRW vereinbar sein muss und eine Sanierung der Altgebäude nicht die wirtschaftlichere Variante gewesen wäre, genügt der Deckungsvorschlag nicht den gesetzlichen Vorgaben.

cc) Deckungsvorschlag Platzgestaltung Kesselbrink (Kosten bis zu 12,4 Mio. €) Straßen Kesselbrink/ Neugestaltung (Kosten bis zu 4,8 Mio. €)

Der weitere Kostendeckungsvorschlag „Verzicht auf überflüssige und kostspielige Bauvorhaben wie z.B. Platzgestaltung Kesselbrink/ Straßen Kesselbrink/ Neugestaltung“ genügt ebenfalls nicht den gesetzlichen Anforderungen an einen Kostendeckungsvorschlag.

Zunächst ist klarzustellen, dass die Umgestaltung der Straßen nicht von der Neugestaltung des Platzes gelöst werden kann. Die funktionale Neuorganisation der angrenzenden Verkehrsräume ist eine zentrale Grundlage für die Neugestaltung. Der Kostendeckungsvorschlag kann daher nur als einheitlicher Vorschlag gesehen werden.

Ein Kostendeckungsvorschlag darf keine irreführenden Angaben enthalten, die bei den Bürgerinnen und Bürgern, die ein Bürgerbegehren unterstützen, falsche Vorstellungen hervorrufen.

Das ist hier aber schon allein deshalb der Fall, weil durch die undifferenzierte Nennung der Bausummen von 12,4 Mio. € bzw. 4,8 Mio. € der Eindruck entsteht, die Stadt wende diesen Betrag insgesamt aus Haushaltsmitteln auf, und bei einem Verzicht auf die Baumaßnahme stünde dieser Betrag zur Finanzierung des Einsparvorschlages zur Verfügung. Hier hätte deutlich gemacht werden müssen, dass hinsichtlich der Umgestaltung des Kesselbrinks Fördermittel beantragt wurden und bei deren Bewilligung 80% der förderfähigen Kosten erstattet werden, sodass letztendlich von der Stadt nur noch ein Eigenanteil in Höhe von 3,45 Mio. € zu tragen wäre (Beschlussvorlage der Verwaltung vom 15.02.2010 - Drucksachen-Nr. 0522/2009-2014). Im Umkehrschluss würde eine Nichtrealisierung der Maßnahme für die Umgestaltung des Kesselbrinks einen Verzicht auf Fördermittel in Höhe von voraussichtlich 8,95 Mio. € bedeuten. Dies ist ein wesentlicher Umstand, der den Unterstützern des Bürgerbegehrens für eine verantwortungsbewusste Entscheidung in der Sache hätte mitgeteilt werden müssen.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die vorbereitenden Maßnahmen zur Neugestaltung des Kesselbrinks bereits durch das Land NRW mit 80 % gefördert wurden (Beschlussvorlage der Verwaltung vom 15.02.2010 - Drucksachen-Nr. 0522/ 2009-2014). Dazu zählen die laufenden Planungen mit laufendem Wettbewerb sowie der Abbruch der Pavillons auf dem Kesselbrink. Die Fördermittel wären bei einem Abbruch der Maßnahme zurückzugewähren.

Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass die Maßnahme „Neugestaltung des Kesselbrinks“ Bestandteil eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes „Nördlicher Innenstadtrand“ ist. Alle Maßnahmen des Konzeptes sind i. S. der Programmatik des Landes NRW, der

Fördersystematik und des Besonderen Städtebaurechts als Gesamtmaßnahme (ca. 40 Einzelprojekte) anzusehen. Einzelne Maßnahmen können nicht ohne Weiteres aus dem Gesamtpaket herausgelöst werden. Die Neugestaltung des Kesselbrinks ist ein Schlüsselprojekt des Gesamtkonzepts. Ein Verzicht hätte voraussichtlich auch Folgen für bereits laufende andere Projekte und könnte zu Rückforderungen führen. Insgesamt sind bereits ca. 12,2 Mio. € an Förderung für den Stadtumbau in der nördlichen Innenstadt zur Verfügung gestellt worden. Mit dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung wäre es nicht vereinbar, das „Projekt Kesselbrink“ zum jetzigen Zeitpunkt zu beenden.

4. Begründung

Gemäß § 26 Abs. 2 GO NRW zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen.

Dementsprechend hat die Rechtsprechung entschieden, dass ein Bürgerbegehren unzulässig ist, wenn tragende Elemente seiner Begründung unrichtig sind (vgl. u. a. OVG NRW, Urteil vom 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -).

„Hierbei verkennt der Senat nicht, dass die Begründung auch dazu dient, für das Bürgerbegehren zu werben und damit auch Wertungen, Schlussfolgerungen oder Erwartungen zum Ausdruck bringen kann, die einer Wahrheitskontrolle nicht ohne Weiteres zugänglich sind. Auch mag die Begründung eines Bürgerbegehrens im Einzelfall Überzeichnungen und Unrichtigkeiten in Details enthalten dürfen, die zu bewerten und gewichten Sache des Unterzeichners bleibt.

Diese aus dem Zweck des Bürgerbegehrens folgenden Grenzen der Überprüfbarkeit sind jedoch überschritten, wenn Tatsachen unrichtig wiedergegeben werden, die für die Begründung tragend sind. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zu Grunde lag. Denn maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist allein das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen. Auf den Grund der unrichtigen Sachdarstellung kommt es deshalb nicht an.“ (so OVG NRW a.a.O.).

Die von den Initiatoren dem Begehren beigefügte Begründung (s. Anlage) enthält – bei großzügiger Betrachtungsweise - im Wesentlichen keine Tatsachen, die unzutreffend wären, sondern Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen, die einer Wahrheitskontrolle nicht ohne Weiteres zugänglich sind.

Zwar könnte auf den ersten Blick der Eindruck entstehen, die Stadt wolle Grundschulen allein aus Kostengründen auflösen („...aus Kostengründen einzügige Grundschulen zu schließen...“, „Grundschulschließungen als Mittel zur Einsparung in öffentlichen Haushalten lehnen wir ab.“). Eine solche Darstellung wäre aber unzutreffend. Zwar zwingt die derzeitige Haushaltslage die Stadt dazu, auch die möglichen Kosteneinsparungen in die Ermessensentscheidungen mit einzubeziehen. Vorrangig sind die schulorganisatorischen Maßnahmen allerdings unter Qualitätsaspekten zu sehen. Dazu verhält sich die Begründung zumindest ansatzweise, sodass sie die gesetzlichen Minimalvoraussetzungen erfüllt.

5. Frist

Nach § 26 Abs. 3 GO NRW muss ein Bürgerbegehren, wenn es sich gegen einen Beschluss des Rates wendet, innerhalb von 6 Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein. Sofern der Beschluss nicht der Bekanntmachung bedarf, beträgt die Frist 3 Monate nach Sitzungstag.

Diese Fristregelungen, die in § 26 Abs. 3 GO NRW aufgeführt sind, beziehen sich auf sog. „**kassatorische**“ Bürgerbegehren, d.h. solche, die sich gegen einen - vor der Einreichung des Bürgerbegehrens gefassten - Ratsbeschluss richten.

Ein von dieser Regelung erfasstes fristgebundenes, kassatorisches Begehren unterscheidet sich von einem nicht fristgebundenen sog. „**initiierenden**“ Begehren dadurch, dass es die Beseitigung eines Ratsbeschlusses fordert, der eine positive sachliche Regelung enthält. Initiierende Begehren widersprechen nicht den Regelungen von Ratsbeschlüssen, sondern stoßen gemeindliche Aktivitäten an.

Das vorliegende Bürgerbegehren weist die Besonderheit auf, dass es sich nicht gegen einen bereits vom Rat gefassten Beschluss wendet, sondern - zumindest teilweise, nämlich in Bezug auf die Auflösung von fünf Grundschulen - sozusagen im Vorhinein dem Beschluss, den der Rat am 04.11.2010 voraussichtlich fassen wird, widerspricht.

Ein Verstoß gegen die Fristbestimmung des § 26 Abs. 3 GO NRW ist nicht festzustellen.

6. Vertretungsberechtigte

Gemäß § 26 Abs. 3 muss jedes Bürgerbegehren „... bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichner zu vertreten“.

Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall mit der Benennung von Frau Annette Davidsohn, Schäferdreesch 5, 33619 Bielefeld, und Frau Silke Schüler, Horstkotterheide 45, 33739 Bielefeld, erfüllt.

7. Bürgerbegehrensquorum

Gemäß § 26 Abs. 4 GO NRW sind in Städten mit 200.000 bis 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern Unterschriften von mindestens 4% der **Bürger** (§ 21 Abs. 2 GO NRW) erforderlich.

Die Stadt Bielefeld hat z. Zt. 252.293 (wahlberechtigte) Bürgerinnen und Bürger. Die Anzahl der erforderlichen Unterschriften beläuft sich somit auf **10.092** (= 4% von 252.293).

Nach dem vom Bürgeramt ermittelten Auszählungsergebnis wurde die erforderliche Anzahl erreicht. Ausgezählt wurden 14.757 Unterschriften. Davon waren 13.181 Unterschriften gültig; 1.576 Unterschriften waren ungültig. Da das Quorum damit erreicht ist, wurde auf die Auszählung der übrigen Unterschriften verzichtet.